

# Misión y posibilidades de la inserción internacional de las regiones en el marco de la globalización

Documento de investigación N° 1

BOTERO OSPINA, María Helena

Misión y posibilidades de la inserción internacional de las regiones en el marco de la globalización / María Helena Botero Ospina; Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

47 p. — (Documento de Investigación 1).

Incluye bibliografía.

ISSN: 1692-8113

GLOBALIZACIÓN - COLOMBIA / CEPAL / GLOBALIZACIÓN – ASPECTOS POLÍTICOS – AMÉRICA LATINA / GLOBALIZACIÓN – ASPECTOS CULTURALES – AMÉRICA LATINA/ GLOBALIZACIÓN – ASPECTOS ECONÓMICOS – AMÉRICA LATINA / COOPERACIÓN INTERNACIONAL / CRECE - COLOMBIA / DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL - COLOMBIA / GLOBALIZACIÓN – CONFLICTO ARMADO - COLOMBIA / CRECIMIENTO ECONÓMICO – COLOMBIA / REFORMA DEL ESTADO – COLOMBIA / I. Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario / II. Título.

Misión y posibilidades  
de la inserción internacional  
de las regiones en el marco de la globalización

María Helena Botero Ospina

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
GRUPO DE ESTUDIOS REGIONALES  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
Bogotá, D.C. 2004

© María Helena Botero Ospina  
© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

\* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.  
Todos los derechos reservados

Primera edición: julio de 2004  
Impresión: Javegraf  
Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

## Contenido

1. Introducción	9
1.1 CEPAL. Globalización y desarrollo. Abril de 2002	10
1.2 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 2003	11
1.3 CRECE de Manizales. Dinámicas socioeconómicas del espacio colombiano. 1999	11
1.4 DNP. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Mayo 2003	11
2. Marco general de la globalización: tres esferas	13
2.1 Globalización económica	13
2.2. Globalización política	14
2.2.1 ¿Existe la cooperación? ¿En que términos?	18
2.3. Globalización cultural.	20
3. Diagnóstico del proceso de inserción de America latina	23
3.1 América Latina y globalización política	28
3.1.1 La reforma del Estado en el proceso de inserción de las regiones en el marco de la globalización	28
3.2 Los desarrollos del proceso de reforma del Estado	34
3.3 América Latina y la globalización de la cultura	37
3.4 Colombia entre la globalización y los retos internos	39
4. Globalización y conflicto	44



# MISIÓN Y POSIBILIDADES DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS REGIONES EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Enero de 2003

## 1. Introducción

El mundo al que nos enfrentamos hoy no es simplemente un gran mercado de compradores y vendedores, sino un realidad sistémica en permanente peligro de desintegración, ocasionada por las fragmentaciones producidas por una competencia encarnada por la riqueza y los recursos naturales cada vez más escasos. Tal como lo afirma Morin “la organización de un todo produce cualidades o propiedades nuevas en relación con las partes consideradas de manera aislada: las emergencias”. La visión economista del proceso globalizador es el resultado de una concepción estrecha y reducida del desarrollo, donde no se consideran los múltiples y mutuos efectos que las acciones de ciertos actores tienen sobre el entorno ecológico, social, político, económico y cultural. La Globalización no es, pues, un proceso nuevo, sino la nueva forma histórica que asume el capitalismo que produce cambios sustanciales en la economía política global. La situación que pretendemos caracterizar es un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico, de naturaleza estructural y de largo plazo, que se desenvuelve siguiendo las conveniencias de los países centrales, como direccionadores del sistema y se expresa en las acciones, reflexiones y comportamientos de las sociedades internacionales en sus aspectos económicos, políticos y culturales.

Luego de su aparición como concepto, el fenómeno de globalización, además de discurrir sobre su afectación en las dinámicas de Estado, entre Estados y en los nuevos actores del sistema internacional, logró dividir a la comunidad académica entre los que están a favor o en contra de este, que por lo general se tipifican de acuerdo a la misma diferenciación existente entre países desarrollados y los que se definen en vía de desarrollo. Llega a ser mas riesgoso el hecho de anclarse en la discusión sobre las bondades y defectos del proceso, que los mismos efectos generados por la globaliza-

ción Así las cosas es menester de todo análisis comenzar por afrontar su existencia como hecho innegable a fin de desplegar esfuerzos de Estado y sociedad civil, en pro de definir cursos de acción coherentes como modelo contra los efectos económicos, políticos y sociales de la globalización.

Uno de los efectos de la globalización es el cambio diametral en los mecanismos para lograr inserción internacional, alejando al estado en su hegemónico rol de creación de política exterior, y ampliando esta capacidad a otras instituciones, empresas y entidades, tanto en el sector público como el privado, manejando una agenda no sólo de carácter comercial sino también con acercamientos a temáticas de naturaleza política y social. Infortunadamente los esfuerzos realizados desde la academia para el análisis de los efectos de la globalización en este campo se reducen a la punta del Iceberg, la variable económico-financiera, pasando por alto los efectos y procesos alcanzados en dimensiones políticas, sociales y culturales, que no sólo influyen de manera directa e interdependiente cada una de las dinámicas del estado nación, sino que incrementan asimetrías y complejidades en el principal objeto de estudio, el crecimiento económico y el desarrollo.

Es innegable que la competitividad entre los mercados económicos abanderados, de la mano de adelantos tecnológicos limitadores de distancias y generadores de progreso; y las necesidades de generar riqueza de parte de los mercados monoprodutores y competitivos entre sí, obligan a que el punto de partida sea la visión economicista de la globalización. Así lo demuestran los documentos sobre globalización y desarrollo en el contexto internacional de la CEPAL, Banco Mundial, Estudio CRECE de Manizales y el informe del DNP, puestos en este documento como elementos de juicio para complementar la visión sistémica de Morin, base de este estudio en globalización y contexto.

### 1.1 CEPAL. Globalización y desarrollo. Abril de 2002

“La globalización brinda, sin duda, oportunidades para el desarrollo. Todos hemos entendido, con razón, que las estrategias nacionales deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que *exige una mayor incorporación a la economía mundial*. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, especialmente, financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial.”



## 1.2 Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. 2003

El Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial está basado en cuatro principios mutuamente relacionados:

- Una visión global y a largo plazo de las necesidades y soluciones del desarrollo.
- Una mayor identificación de los países con las estrategias de desarrollo, basada en la participación y la integración.
- Intensificación de las alianzas estratégicas y de la coordinación entre las partes interesadas.
- Obligación de rendir cuentas de los resultados en términos de desarrollo mediante la cuantificación de los resultados.

Este Marco, basado en un planteamiento holístico, reconoce expresamente el carácter central de las instituciones en el proceso de desarrollo. Los aspectos estructurales —marco de gobierno eficaz, sistema jurídico y judicial, sistema de reglamentación del sector financiero y redes de protección social— son inseparables de los factores macroeconómicos, físicos y humanos. El interés en destacar esta interdependencia significa que la identificación de los obstáculos institucionales y los vínculos intersectoriales son una parte fundamental del desarrollo sostenible.”

## 1.3 CRECE de Manizales. Dinámicas socioeconómicas del espacio colombiano. 1999

“Con la globalización y con la política de apertura económica iniciada a comienzos de los años noventa, los intercambios entre Colombia y el exterior han aumentado de manera sensible. Este fenómeno se manifiesta concretamente con un aumento de los flujos internacionales de personas, mercancías, servicio y capitales. En términos espaciales, las puertas de entrada al territorio colombiano, es decir los puertos y las ciudades que controlan el acceso al país, se han visto favorecidas, en la medida en que su desarrollo se apoya sobre bases cada día mas internacionalizadas. Lo mismo ocurre con ciudades o zonas que logran captar inversión extranjera o participar de una manera u otra en el proceso de globalización.”

## 1.4 DNP. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Mayo 2003

Según la encuesta del DNP existe en general una preocupación por la participación de Colombia en la Globalización y en particular en los

mercados regionales, así como en los aspectos relacionados con exportaciones, inversión, ciencia y tecnología, cooperación técnica y formación del recurso humano. Por otro lado un elemento común que se evidencia en los ejercicios de los diferentes niveles es la importancia a los procesos de globalización de economía, la cual se ve representada en la trascendencia de la competitividad de los territorios, los sectores y la nación en el mercado mundial. Sin embargo los actores encuestados no identifican o contemplan las implicaciones de la integración para aprovechar las oportunidades o enfrentar las amenazas por fuera del contexto económico y de mercados.

La teoría de sistemas sostenibles nace como crítica, revisión y complemento de la escuelas biológica, y procesal. En el marco del estudio de las ciencias sociales, estas teorías explican inicialmente la capacidad de supervivencia gracias a las variables de fuerza y poder; y posteriormente introducen en el análisis el elemento de historicidad, que le brinda a los sistemas sociales la capacidad de aprender de los hechos que históricamente marcaron su evolución como proceso, generando con esto nuevos instrumentos regulatorios. Edgar Morin, complementa esto presentado el modelo de sistemas sostenibles, según el cual además de la historicidad, los sistemas tienen capacidades complementarias. El todo se define como algo superior a la sumatoria de las partes, que en vez de sumar complementan de diferentes formas el proceso, entregando como resultado un todo distinto, gracias a la interacción de estas nuevas dinámicas. Así, la característica que deben tener los sistemas es su capacidad de sostenibilidad, resultado de la interacción.<sup>1</sup>

Aún cuando el Informe de Desarrollo del Banco Mundial, tanto en la reseña como en su contenido hace referencia a la importancia de creación de capital social en el marco de la generación de desarrollo en un contexto globalizado, guarda también en menor importancia la marcada tendencia al análisis desde la variable económica. El desarrollo e inserción territorial posee una gran cuota de necesidades en materia de industria, comercio e inversión para lograr resultados adecuados y coherentes con los desafíos planteados por otras regiones que ya iniciaron ese proceso. No obstante, ese aspecto es tan sólo uno en la lista de los que se deben alcanzar en aras de poner el fenómeno globalización si no como aliado, al menos como catalizador y potencializador de los esfuerzos realizados. Boisier habla no sólo de capital social sino de la generación de riqueza a

<sup>1</sup> Morin, Edgar, "Ética y globalización", Conferencia disponible en <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/morin.pdf>

partir de la creación de otros capitales endógenos y de un entorno estable. Antes de analizar estos, sin embargo, hay que entender de que manera puede la globalización servir como ese catalizador, y que representaciones tiene en la actualidad en sus diferentes esferas.

## 2. Marco general de la globalización: tres esferas

### 2.1. Globalización Económica

Las nuevas dinámicas mundiales se expresan en tres esferas de la vida social: la esfera económica, caracterizada por la expansión de los mercados por encima de la capacidad de control e intervención de los Estados-Nación; Una revolución tecnológica sin precedentes, que trae consigo el surgimiento de nuevas tecnologías que favorecen la deslocalización de la producción y la acumulación del capital, mucho más allá de la mera internacionalización del mismo, llamada “globalización económica”. El modelo económico operante es el mercado de competencia abierta con movilidad de los bienes, capitales y servicios entre los países, la privatización de amplios sectores de la actividad que le dan un nuevo rol y nuevas competencias al Estado, y la reestructuración de las economías de los países periféricos. El único mercado que no se libera es el mercado de trabajo, que impide la libre movilidad de la mano de obra de países en desarrollo con economías cada vez más empobrecidas y con altos niveles de desempleo, hacia países industrializados. Según las cifras del banco mundial, para Julio de 2003, 64 países se encuentran clasificados como pobres, de los cuales 39 son de Africa SubSahariana, 10 de Oceanía y el pacífico, y 12 de Sur-Asia y Europa del Este. En este listado colombiano se encuentra con una cartera medio-baja y con un reporte de deuda mediano.

El nuevo rol que juega la mano de obra dentro de los procesos productivos cada vez más automatizados, impulsa la igualdad por lo bajo de las condiciones de bienestar social para los trabajadores de los países ricos, expresándose en el desmonte de conquistas sociales y laborales de los asalariados, con el consecuente desorden social y conflicto político al que hoy asistimos en varios países industrializados. El caso más evidente se presenta en la crisis económica del Japón, que en enero reportó una tasa de desempleo de 5,6%, la mas alta desde que estos datos comenzaron a ser recopilados por las autoridades de este país. Empresas como Toshiba se han visto obligadas a realizar fuertes recortes de hasta el 10% de su

planta laboral (17.000 personas aproximadamente ) a causa de la crisis generada por una importante en la demanda de productos electrónicos a nivel global. Las connotaciones sociales de esto no solo incrementaron las cifras de suicidios, llegándose a cuantificar 32,143 casos en el 2002, sino que además han disminuido casi en su totalidad las condiciones de seguridad social para las personas de la 3<sup>ra</sup> Edad, tradicionalmente respetados en este país.

La resultante del proceso es una nueva división internacional del trabajo, con patrones de especialización cada vez más precisos, aptos para la formación de áreas comerciales que aprovechan los intereses comunes como el reforzamiento de la competitividad y de la capacidad negociadora con terceros países. Esto explica el impulso adquirido por los regionalismos, que terminan por fraccionar el sistema internacional, ratificando las asimetrías en el trato entre naciones en función a sus recursos de poder y de capacidad de decisión de unos con respecto a otros.

## 2.2. Globalización política

En la esfera política, la globalización se evidencia como menos profunda, en tanto que la actividad política guarda una relación directa con el territorio y que a pesar que el Estado-nación ha perdido en este proceso capacidad de intervención y de direccionamiento, sigue manteniendo su potencial de garante de la soberanía, resistiéndose al desdibujamiento de las fronteras territoriales y a la disminución de su capacidad de conducción de las relaciones internacionales. La situación descrita plantea contradicciones políticas para los Estados que ven limitada su capacidad de intervención y su rol de garante del interés general, induciendo en él la necesidad de integración con la economía internacional, pero al mismo tiempo le crean una necesidad cada vez más apremiante de formular políticas que creen parámetros de competitividad a través de su acción.

Casos como la entrada en vigencia del ALCA para los países americanos, presupuestada para el año 2005, ha puesto en jaque las economías de Latinoamérica y el Caribe, en donde además de los fuertes pronunciamientos de parte de las organizaciones en contra de este modelo económico, se han visto en la encrucijada de negociar entre un acuerdo de libre mercado que disminuiría los niveles productivos del país, los ingresos por conceptos arancelarios, y especializaría la producción masiva a uno o dos mercados,<sup>2</sup> en directa competencia con los países vecinos que manejan exactamente el mismo tipo de producción; o el hecho de salirse

<sup>2</sup> Suárez Montoya, Aurelio. "El ALCA es una sopa de anzuelos" Ponencia disponible en [http://www.alcaabajo.cu/sitio/que\\_es\\_el\\_alca/articulos/el\\_alca\\_es\\_una\\_sopa\\_040803.htm](http://www.alcaabajo.cu/sitio/que_es_el_alca/articulos/el_alca_es_una_sopa_040803.htm)

de la ronda y quedar sin la posibilidad de negociar en bloque lo que significaría un suicidio comercial. Este tipo de decisiones y los débiles pronunciamientos del Estado en detrimento de la firma de las cumbres realizadas hasta la fecha evidencian la gravedad del Estado de la soberanía con relación a las presiones económicas orquestadas desde Washington para la entrada en vigencia de esta área de libre comercio.

Por lo anterior, podemos decir que se necesita más y no menos Estado, pero no el Estado clásico pegado a la estructura y a la norma, sino una institución más creativa, centrada en la acción estatal, puesto que la realidad lo que demanda son procesos crecientes de su intervención para atenuar los efectos negativos de la globalización hacia los grupos menos movibles y mas vulnerables a la competencia externa, con el agravante de que la capacidad de acción del Estado sobre tales ámbitos es cada vez mas limitada en términos de producir compensaciones y redistribuciones en un sistema donde solo sobreviven los mas fuertes. Tal tendencia empieza a erosionar el consenso social requerido para mantener abiertos los mercados domésticos a la competencia externa, aún en el marco de regionalismos sólidos como en el caso de la Unión Europea, reencauchando viejas formas de proteccionismo especialmente a través del mecanismo de subsidios que enrarecen las posibilidades del comercio, como se da en el caso de los subsidios a la producción agrícola que afecta gravemente las posibilidades de nuestros productos primarios.

El caso de la PAC es uno de los aspectos espinosos que preceden la entrada de los 10 nuevos miembros al “club europeo” a partir de enero de 2004. Francia y España continúan su cruzada por el mantenimiento de los subsidios al agro, que en el caso de estos países es mayor al aporte que realizan al mismo rubro, mientras que economías como la Alemana, Holandesa e Inglesa están prácticamente financiando ese excedente de los otros países. Aun cuando se logró un consenso en la eliminación de algunos subsidios en el pasado mes de junio, la situación continua generando tensiones en el seno de una Unión Europea que se encuentra temerosa de la nueva dinámica que se pueda gestar a partir del ingreso de países de producción netamente agrícola como Polonia y Hungría en enero próximo.

En medio de este proceso el Estado replantea su rol para dar concordancia a la lógica de la competencia capitalista internacional, a través de mecanismos de regulación, que dan cumplimiento a los compromisos adquiridos en el escenario internacional, tales como la apertura de sus economías y la ampliación de la participación del sector privado en las actividades sociales, como única vía para un proceso de inserción exitoso

en el mercado mundial. En este contexto, la situación del Estado impone nuevos retos a su acción: en tanto que instancia central de legitimación continua siendo el depositario principal de las demandas de los ciudadanos, pero con una menor disponibilidad de recursos tanto políticos como económicos, derivados de un proceso de desmonte de sus posiciones arancelarias y de su capacidad impositiva y del reclamo permanente de los actores económicos privados por una mayor participación en asuntos hasta hace poco, propios de la acción estatal.

La globalización crea asimetrías que incrementan los problemas sociales, económicos y ecológicos, exigiéndole a la estructura gubernamental una capacidad creciente de respuesta frente a ellos, y la búsqueda de soluciones concertadas a nivel multilateral, lo que implica una coordinación política inter y transnacional están lejos de establecerse en el “nuevo orden mundial”. Los hechos políticos recientes muestran como el multilateralismo no cuenta con instrumentos reales y operantes que limiten la capacidad de ciertos Estados de intervenir sobre países con menores recursos políticos, económicos y de poder, por encima de la voz de la comunidad internacional.

El Estado que trata de delinearse en este proceso debe funcionar bajo nuevas lógicas, concordantes con la racionalidad económica del régimen capitalista de competencia abierta dentro del propósito de propender por la eficiencia y sostenibilidad del nuevo modelo de desarrollo, estableciendo relaciones creativas con otros países en el nivel regional y multilateral, a manera de establecer nuevos equilibrios que favorezcan los intereses de los países y garanticen el acceso de su población a los medios para resolver necesidades prioritarias.

Así las cosas, las nuevas funciones primordiales del Estado en éste proceso son básicamente dos:

- El perfeccionamiento del esquema de competencia capitalista abierta, a través del desarrollo de un marco regulatorio que permita desarrollar relaciones competitivas y creativas con otros Estados y la creación de las condiciones propicias al crecimiento económico sostenido y sostenible en un marco de estabilidad.
- El desempeño de su rol de garante del interés general, como proveedor de condiciones dignas de vida para sectores sociales excluidos de los beneficios del “nuevo desarrollo”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Garay, Luis Jorge. *Globalización y crisis. Hegemonía o Responsabilidad*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

No obstante, esta tendencia al igual que el proceso se caracteriza por ser desigual, heterogénea y asincrónica entre esferas y espacios; la tendencia actual nos muestra que existe mayores intereses de integración entre los sectores que entre los países. El caso de la Comunidad Andina de Naciones nos ilustra, mostrándonos que a pesar de los esfuerzos desplegados a lo largo de la historia, los acuerdos regionales alcanzados no han sido llevados a la práctica de forma plena, y que en el desarrollo de ésta dinámica prevalecen los intereses de las naciones por encima de las posibilidades que traería la integración como mecanismo para dar respuestas en bloque a los retos que la globalización impone. Los últimos desarrollos alrededor de la zona de libre comercio ALCA, muestran una tendencia similar, en donde el doble juego entre integración regional y bilateralismo impide el avance efectivo de los procesos de integración. Los resultados del proceso descrito se expresan en recomposiciones en la sociedad civil, fragmentación de la sociedad, sectorialización de los acuerdos y una distancia cada vez más grande entre la esfera social y las esferas de la decisión.

La disparidad existente entre los modelos de regionalización integracionista de la Unión Europea y la Unión Africana son una clara muestra de esto, en donde la segunda, a pesar de ser estructuralmente una copia exacta de la primera, no ha logrado mayores consensos ni económica ni políticamente, y por el contrario, se encuentra marcada por las fuertes críticas que sostienen que la Unión Africana representan sobretodo los intereses de los mandatarios y de las clases políticas tradicionales, mas no los del pueblo. Por demás, esa afirmación es incoherente teniendo en cuenta la marcada división tribal, religiosa y social que existe en los diferentes Estados africanos, en particular de la África Subsahariana, donde resaltan casos como el de Nigeria, en donde hasta el primer semestre de este año se logró una transición política por medio de la democracia, después de 40 de años de existencia como Estado independiente. La falta de unidad en aspectos relacionados a la conformación territorial hacen imposible un mapa de unión e integración aun en esferas mucho mas pequeñas de las que pretende el modelo de Unión Africana.

La necesidad que impone el proceso de profundizar la integración político – económica entre países miembros de un espacio regional debería conducir a la coordinación y armonización de la normatividad regulatoria y a la creación de regímenes institucionales a nivel de las esferas políticas, sociales y económicas más amplias, que permita establecer reglas de juego, normas y pautas de comportamiento de la actividad colectiva que posibiliten la creación de zonas reales de integración regional.

### 2.2.1 ¿Existe la cooperación? ¿En qué términos?

Desde luego, el trabajo que el Estado debe emprender para articular eficientemente aquellos factores endógenos necesarios para un desarrollo regional viable y por ende, un mejoramiento en la calidad de la inserción, es fundamental. Sin embargo, en el escenario internacional “los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas de juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global”.<sup>4</sup> Desafortunadamente, las iniciativas que han prosperado en esta área no han logrado encaminar alternativas sólidas de cooperación y por el contrario, es a partir de éstas que se han incrementado las asimetrías y las desigualdades anteriormente enunciadas. En efecto, en este proceso los países desarrollados han puesto en primer termino sus intereses y prioridades frente a las necesidades de otros que por su grado de vulnerabilidad han tenido que someterse a las reglas de juego impuestas desde el exterior.

Al respecto, cabe recordar los insumos teóricos que surgieron paralelamente a la formación de diferentes organismos internacionales que pretendían de alguna forma dar mayores garantías de supervivencia a las economías en desarrollo. En esta línea, en los años setenta surge la teoría de la *interdependencia* como recurso para explicar la proliferación de actores diferentes a la noción tradicional del Estado como ente soberano e inquebrantable. Como concepto analítico, este nuevo término significa “dependencia mutua”, relación expresada en situaciones de beneficio recíproco o en los casos donde se ve una disminución de costos, vistos como limitaciones o restricciones.<sup>5</sup>

Más allá de la noción idealista de la teoría como un juego de mayorías, de consenso, de cooperación en mantenimiento de una situación favorable a todos<sup>6</sup> se perpetuó una relación de “*mutuas servidumbres entre estados*”.<sup>7</sup> De hecho, el tipo de cooperación naciente se alejó considerablemente de las expectativas de los países en desarrollo. En definitiva, como lo señaló *Keohane*, esta época dio tránsito a una “*cooperación post hegemónica*”, la cual sólo brindó herramientas destinadas a favorecer los intereses de las potencias en decadencia. Situación particularmente plas-

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desiguales y asimetrías en el orden global*, Santiago de Chile, p. 88.

<sup>5</sup> García Picazo. *Las relaciones internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*, UNER, Madrid, 1998. p. 200.

<sup>6</sup> Keohane, Roberty Nye, Joseph. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Gel 1988, pp. 15-24.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 201.



mada en dos conceptos relevantes, que se distinguen en virtud de las respuestas que provoca la actuación de uno de los actores del sistema sobre los demás agentes: La Sensibilidad y La Vulnerabilidad.

Un breve análisis de la OMC podría sustentar esta afirmación y dar luces al replanteamiento que esta organización debería emprender. A pesar de que en “los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes; las primeras seis rondas de negociaciones favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían de ajustes internos debido a la posible competencia de los países en desarrollo se eliminaron de las agendas y de las reglas multilaterales de comercio. De este modo, en el informe Haberler de 1958 se concluye que las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de los problemas comerciales”.<sup>8</sup> En efecto, la conformación de este organismo permitió que las potencias reafirmaran su proyecto de dominación a través de un discurso finamente preparado y más aceptable por aquellos, que en la resignación, tendrían que aceptar las reglas de juego impuestas.

Paulatinamente, la cooperación se estableció a partir de una estructura vertical, jerárquica y reduccionista, donde las opciones de ayuda se establecieron siguiendo los parámetros impuestos por los que, en términos de metáfora binaria, serían los ganadores del escenario global. Este ensombrecedor panorama es muestra de la precaria y sin estima capacidad negociadora de los países en vías de desarrollo-perdedores. Los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al trato especial y diferenciado, ya que este trato preferencial nunca se tradujo en obligaciones contractuales.<sup>9</sup>

A su vez, para reducir las demandas de un posible cambio en las políticas arancelarias de los países desarrollados, el discurso se encaminó hacia la necesidad de reestructurar las políticas macroeconómicas de los países en desarrollo. De esta forma, muchos países iniciaron una liberalización unilateral de sus economías con la “percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las

<sup>8</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 95.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 96.

partes”<sup>10</sup> En particular, Colombia al inicio de la década de los noventa emprendió su proceso de apertura. La OMC como organismo potenciador de este proceso aplaudió los esfuerzos realizados por el país, y en su examen de las políticas comerciales se atrevió a reseñar que “los compromisos contraídos en la Ronda de Uruguay y sus seis años de esfuerzos centrados en una acertada gestión macroeconómica han creado nuevas oportunidades de inversión y acelerado la integración de Colombia en la economía mundial”. Por supuesto, este informe se sustentaba en las cifras de la época: Un crecimiento anual superior al 5% y una inflación del 10%, resultados que proyectados hasta hoy permiten ver su desproporción. Es así cómo, las relaciones entre Colombia y la OMC se configuraron a través de la aceptación de ciertos compromisos que la llevaron a una situación de reciprocidad desigual.

Por su parte, éste fuerte proceso de apertura no fue consistente e integrador de las lógicas y las dinámicas productivas del país y es en estos instantes donde se establece una tendencia fragmentaria e incompleta respecto a la forma de emprender la inserción internacional. En tal sentido, se adoptaron políticas radicales en cuanto a la disminución de aranceles, de un 44% a un 11%; la simplificación de la estructura arancelaria de 14 a 5 niveles y la eliminación casi total de las restricciones cuantitativas, de un 60% a un 2%.<sup>11</sup> A lo cual, puede mencionarse que este mecanismo sólo busco incentivar las exportaciones, ya sea mediante el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) y el mecanismo de los Sistemas Especiales de Importación – Exportación (SIEX), promoviendo las zonas francas y los regímenes aduaneros especiales. Sin embargo, paralelo a esto el sector agrícola presentó una considerable disminución en cuanto a su productividad y expansión. Proceso derivado de un descuido por parte del Estado y a la fuerte competitividad que tuvieron que enfrentar. Se podría concluir que los efectos no fueron estudiados a profundidad y que sólo se aplicaron políticas reactivas, más no preventivas ni propositivas.

### 2.3. Globalización Cultural

Para entender el proceso de globalización cultural es necesario retomar la problemática esencial de las relaciones internacionales en el marco de la estrecha interdependencia entre el sistema y poder políticos y la creación

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 97.

<sup>11</sup> Organización Mundial del Comercio, *Exámenes de las políticas comerciales: Primer comunicado de prensa, Resumen del Informe de la Secretaría y del Gobierno*, Colombia, 1996, Comunicado de Prensa TPRB/39.

de riqueza en el nuevo marco de la competencia que produce un nuevo esquema en la división internacional del trabajo. En este punto es importante recordar que si bien el mercado es la institución que caracteriza la esfera económica, determina en parte importante la estructuración de una sociedad cada vez mas globalizada. La primera forma de expresión de la globalización cultural es la homogeneidad de las legislaciones nacionales, entendiendo por ellas el conjunto de normas que representan los intereses y preferencias de convivencia social de un pueblo, con intereses específicos a garantizar. Estos intereses y preferencias se expresan por:

- *La preeminencia de la propiedad privada* en un régimen de competencia desarrollado por el capitalismo empresarial. Las nuevas condiciones materiales para la reproducción y la acumulación del capital a escala ampliada nacional – internacional están requiriendo:
  - A. Nuevas regulaciones, normas e instituciones cada vez mas generalizadas en los diferentes niveles de mercados, que garanticen unas condiciones estables a la operación del capital privado, disminuyendo los niveles de incertidumbre para los inversionistas y garantizando que la propiedad de los medios de producción y sus beneficios no serán cuestionados por consideraciones de orden político.
  - B. Liberalización y desregulación de los mercados. La privatización de amplios aspectos de la función pública desarrollada bajo una nueva concepción del Estado que se limita a si mismo para intervenir los procesos económicos, dejando al capital privado esferas cada vez más amplias de acción, la descentralización como un mecanismo más de distribución de competencias, que de procesos crecientes de autonomía regional y la reforma de la actividad estatal caracterizada no solo por la disminución del tamaño del Estado, sino por un cambio sustancial en sus formas de acción y de intervención social.
- *El uso de la coerción* como mecanismo de control, reproducción y regulación del ordenamiento social establecido a través del Estado-nación y que es actualmente objeto de múltiples transformaciones para hacerlas compatibles con las exigencias de la lógica del capitalismo. Para profundizar el sistema político del que venimos hablando no basta con la implantación de regulaciones y estándares a nivel transnacional- multilateral, lo que nos lleva a ciertas formas de coerción multilaterales en cabeza de ciertos organismos internacionales

tales como la OMC y las Naciones Unidas. En este punto cabe recordar lo escrito por Underhill (1994) en cuanto a que “el ejercicio del poder en la economía política internacional tiene lugar en un entorno caracterizado por una compleja interdependencia entre los Estados, sus sociedades y las estructuras económicas en los niveles domésticos e internacional. Esto ocurre básicamente a través de los mecanismos de mercado y de un sistema de Estados competidores en ausencia de una autoridad política suprema.”

- *La democracia moderna* entendida como un espacio de confrontación de intereses representativos diversos, con una enorme pluralidad de fuerzas políticas que se expresan básicamente a través de los partidos políticos y de los nuevos movimientos sociales. La libre acción individual de los agentes económicos se expresa en la necesidad de establecer prerrogativas “democráticas” para la concreción de los derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos bajo los principios de “igualdad” y “reciprocidad” relativas para la consolidación del sistema “democrático” como organización política en los ámbitos nacional – transnacional, abandonando principios fundamentales a la paz social como la solidaridad y la equidad.
- *La tecnología* como elemento transformador de la naturaleza y del conocimiento, que crean unas nuevas condiciones materiales para la producción y el aprovechamiento de las economías de escala, así como de las externalidades y las ventajas de la localización, determinando nuevos estándares laborales, para la definición de especializaciones entre países en el nuevo esquema de la división internacional del trabajo.

Demarcadas estas dimensiones de la globalización es posible observar cuatro movimientos que sobresalen en las dinámicas societales a saber:

- A. El resurgimiento de las reivindicaciones sindicales con raíces en el orden económico del capitalismo, que busca controlar el proceso laboral y la participación de las organizaciones políticas.
- B. Los movimientos democráticos y de la libertad de expresión que se originan en los procesos de vigilancia del Estado moderno que incluyen a los movimientos preocupados por los derechos de participación política en general.
- C. Los movimientos por la paz y la democracia, defensores de la libertad de expresión, el derecho a la vida, la inclusión social y la igualdad de

los géneros, que han venido adquiriendo creciente preponderancia, algunos con gran influencia religiosa o étnica – racial.

- D. Los movimientos ecológicos cuyo escenario son la riqueza y la diversidad culturales reconocidas en los últimos tiempos. Es en éstos aspectos en los que centrará el análisis del proceso a desarrollarse en el presente documento.

Antes que generar la armonía, la estabilidad y la previsibilidad tan anunciada por ciertos defensores del proceso, la globalización da lugar al riesgo, la complejidad, el desorden, trayendo consigo conflictos, mutaciones y requerimientos de evolución y transformación del sistema social mundial. En este contexto el proceso globalizador no genera una asignación determinada de roles y posibilidades para cada uno de los países que integran el sistema internacional. Los impactos que la nueva situación dibujada produce en el orden social no satisfacen las condiciones de un sistema competitivo, equitativo y democrático. Por lo tanto, las nuevas condiciones planteadas al desarrollo exigen la intervención de múltiples actores sociales y en especial del Estado como garante del interés colectivo, en la formulación y puesta en práctica de una serie de políticas públicas que permitan hacer uso de las oportunidades que brinda el proceso, favoreciendo una inserción creativa y estable en el nuevo orden internacional. Asumir una actitud refractaria frente a las actuales condiciones, negándose a ver lo evidente o eludir las responsabilidades que le competen a cada uno de los actores traerá como consecuencia una desarticulación cada vez mayor de nuestros países y regiones frente al mundo, el aislamiento y un impactos sobre nuestras sociedades, en los cuales serán siempre los más pobres los que vean cada vez más disminuidas sus posibilidades de salir de las difíciles condiciones de vida que se les imponen. Las cifras de la CEPAL ilustran en forma certera las consecuencias de asumir una posición pasiva frente a los nuevos retos, en tanto que los procesos de desindustrialización, empobrecimiento, inequidad y pérdida de las posiciones adquiridas por los países latinoamericanos en el contexto internacional, son la consecuencia de sentarse a esperar como evoluciona el proceso sin desarrollar estrategias de inserción y de compensación a los efectos negativos que la globalización produce.

### 3. DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA

Dentro del amplio espectro internacional y en el orden jerárquico paulatinamente establecido, las regiones periféricas se han empeñado

en buscar continuamente estrategias de inserción acordes con el nivel exigido por las otras regiones centrales que sobrepasan en grandes porcentajes su posición. Aunque América Latina fue una de las “primeras regiones del mundo en desarrollo en incorporarse a las corrientes de la globalización”,<sup>12</sup> durante la tercera fase se “produjo un rezago relativo como consecuencia de la deficiente inserción en el proceso de globalización financiera y la consiguiente crisis de la deuda”.<sup>13</sup>

No obstante, la implementación y adaptación a estos procesos se ha desarrollado de manera bastante desigual en el escenario internacional. Durante el siglo XIX, “el elemento más destacado fue el surgimiento de Europa Occidental y de los “retoños occidentales” en América y Oceanía (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), lo cual supuso una masiva concentración de la producción manufacturera del mundo en los ejes dinámicos del capitalismo. Esta tendencia se revirtió un poco después de la Segunda Guerra Mundial pero, de todos modos, los países desarrollados siguen concentrando más de la mitad de la producción mundial, especialmente las ramas manufactureras y de servicios basados en un uso intensivo de tecnología”.<sup>14</sup> Este fenómeno marcó el inicio de “un número cada vez mayor de países ganadores y perdedores” en el orden global.<sup>15</sup> (ver cuadro 1)

El último estudio de la CEPAL se refiere a tres asimetrías básicas específicas, las cuales permiten establecer la posición actual de América Latina en el escenario internacional y; por consiguiente, vislumbrar un posible camino para superarlas. Por tal motivo, es necesario enunciarlas y explicarlas en los términos en que dicho estudio se ha referido a cada una de ellas. La primera consiste en la “*Altísima concentración en los países desarrollados del cambio tecnológico*”,<sup>16</sup> ocasionada por la dificultad de la transferencia del mismo a las regiones menos desarrolladas por sus altos costos relacionados con el pago de rentas de la innovación y el carácter tácito de la tecnología, es decir, a la necesidad de tener el capital humano suficiente para poder implementar la tecnología en aquellos países en vías de desarrollo. De hecho, según Prebisch (1951 – p1) “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido lenta e irregular”<sup>17</sup> ocasionando un rezago en la participación de dichos países en el comercio mundial.

<sup>12</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 89.

### Evolución de las disparidades interregionales

PIB per cápita por región	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
Europa occidental	1 232	1 974	3 473	4 594	11 534	15 988	17 921
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Canadá	1201	2431	5257	9288	16172	22356	26146
Japón	669	737	1387	1926	1439	18789	20413
Asia (con excepción de Japón)	575	543	640	635	1231	2117	2936
América Latina y el Caribe	665	698	1511	2554	4531	5055	5795
Europa del Este y antigua Unión Soviética	667	917	1501	2061	5729	6445	4354
África	418	444	585	852	1365	1385	1385
MUNDO	667	867	1510	2114	4104	5154	5709

**Fuente:** Cálculos de la CEPAL sobre la base de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Si bien América Latina ha ido aumentando su índice de participación en la producción mundial, de un 2.0% en 1820 hasta un 8.7% en 1998; estas cifras son mínimas comparadas con el índice de participación de Europa Occidental de 20.6% en 1998 o con aquellos “retoños occidentales” con un 25.1% en 1998, e inclusive con Asia con un 29.5% en el mismo año.<sup>18</sup> Es muy claro que el rezago en las transferencias de tecnología ha sido fundamental para que la región estanque su nivel de participación en el mercado global.

La segunda asimetría se refiere a la “*mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante choques externos, sumando a esto los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente*”.<sup>19</sup> Las vulnerabilidades macroeconómicas se hacen más profundas durante la tercera fase del proceso globalizador bajo cuatro movimientos principales:

- En primer lugar, y en esto el estudio es bastante específico, por la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa,<sup>20</sup> es decir, “mientras que los países industrializados lograron liberarse del patrón oro, estas reglas de juego siguieron determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo”.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 92.

- En segundo lugar, por las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros que propenden por los créditos de corto plazo y sin tiempos muertos para el inicio de la amortización de las deudas.
- En tercer lugar, por el poco alcance de los mercados secundarios caracterizado por la incapacidad de las economías de los países subdesarrollados de ingresar a esos mercados bajo esquemas de monedas estables y sólidas (caso gobierno y grandes empresas) y para las pequeñas y medianas empresas por la incapacidad de penetrar tales mercados por los plazos cortos y sin flexibilidades impuestos por los organismos crediticios.
- Por último, por la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan.<sup>22</sup>

Por tanto, estos movimientos ocasionan que los mercados “sean mucho más incompletos que los internacionales y por consiguiente, parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo obligatoriamente en el mercado internacional”.<sup>23</sup>

La tercera y última asimetría consiste en “*el contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente la menos calificada*”. En este sentido, “La escasa movilidad internacional de este factor contribuye a una sobreoferta en los mercados internacionales de bienes en que se especializan los países en desarrollo, caracterizados por los bajos costos de entrada”.<sup>24</sup>

Frente a estas desigualdades la búsqueda de formulas de inserción realmente viables ha sido una constante de los países en vías de desarrollo, vale decir que a pesar de los esfuerzos realizados, América Latina no ha logrado establecer una dinámica propia de integración. En tales búsquedas han intervenido tanto los países desarrollados como sus consecuentes organismos de cooperación, y a su vez han prosperado estudios propios que buscan crear alternativas eficientes y dinámicas de inserción. En esta línea la CEPAL ha sido persistente en la evaluación crítica de estas formulas de inserción y en su último análisis ha concluido que “no basta aumentar la integración de las economías nacionales en el ámbito internacional para que se establezca un vínculo positivo entre el

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 91.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 91.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 91.



comercio y el crecimiento económico, sino que es necesario mejorar la *calidad* de esa integración”.<sup>25</sup>

Los criterios que influyen en el mejoramiento de la calidad están determinados por el grado de diversificación que contienen las economías, el contenido tecnológico y el valor agregado de las exportaciones y los vínculos productivos que los intercambios comerciales originan en el interior de la economía.<sup>26</sup> De tal forma, el comercio como primer componente de la inserción tiene una conexión directa y proporcional con el desarrollo endógeno necesario para el crecimiento de los diferentes países de la región. En este sentido, el aspecto predominante en América Latina ha sido la tendencia a exportar la misma categoría de productos durante un largo periodo de tiempo y la insuficiente implementación de tecnología o valor agregado a sus productos, determinados por *sus ventajas comparativas estáticas, basadas en su mano de obra no calificada y recursos naturales abundantes*.<sup>27</sup> De hecho, la participación de la región en las cadenas de producción con alto contenido tecnológico ha sido escasa, limitándose por tanto a participar en etapas que solo necesitan mano de obra no calificada.

El mercado internacional ha presentado una disminución paulatina de la demanda de productos agropecuarios, materias primas no alimenticias y de combustibles, y un incremento de la participación de los productos electrónicos y los relacionados con las tecnologías de la información (TIC).<sup>28</sup> En la actualidad, el desempeño del subsector TIC tiene a determinar el curso del comercio mundial<sup>29</sup> presentando en el 2001 cerca del 20% del intercambio total de bienes, en donde América Latina sólo tuvo una participación del 4%.

Sin embargo, a pesar de la disminución en la demanda de productos primarios y de manufacturas basadas en materias primas, es necesario entender que el aumento de la participación de la región en el comercio de TIC es muy limitado aún. En este sentido, si bien el mercado internacional presenta esta tendencia, esto no implica que los países pertenecientes a la región se concentren o especialicen su producción en esta categoría.

En términos de lo económico, el modelo neoliberal asimila al régimen democrático representativo como el arreglo social propio del sistema de mercado, sin embargo, el mismo modelo plantea varias contradicciones internas.

<sup>25</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el caribe en el comercio mundial*, Santiago de Chile, CEPAL.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 20.

### 3.1 América Latina y Globalización Política

#### *3.1.1 La Reforma del Estado en el Proceso de Inserción de las Regiones en el Marco de la Globalización*

Las transformaciones de las relaciones Estado – sociedad han coincidido con una serie de procesos en el ámbito internacional cuyo impacto sobre el escenario político y socioeconómico de los países no debe subestimarse. Existen tres conceptos estrechamente vinculados que dan cuenta del proceso: globalización, internacionalización del Estado e Integración regional. Las fuerzas que explican la globalización son mucho más complejas que las que gobiernan al comercio internacional que solo se refieren al funcionamiento del mercado. Existe hoy una agenda mundial cargada de viejos y nuevos temas; entre otros, las migraciones, el medio ambiente, el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico, la revolución tecnológica, los movimientos de los capitales golondrina y los mercados financieros on-line.

Todos estos elementos tienen como común denominador el borrar las fronteras nacionales, que se vuelven móviles o porosas, o simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores poderosos. Para los Estados nacionales, supone la necesidad de cotrarrestar algunos de los efectos, de fijar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad y visibilidad de las consecuencias. Se trata como lo hemos señalado, de una relación asimétrica en tanto las nuevas dinámicas adoptadas por el capitalismo, sobrepasan la capacidad de control individual por parte de los Estados-nación. En este contexto, los regionalismos pueden ser vistos como un acto de voluntarismo no resignado por parte de los Estados-nación, o como una concatenación de acciones conjuntas, para resolver algunas restricciones o efectos indeseables de la globalización, en un intento por ordenar fronteras adentro los desfases originados por el proceso de internacionalización de las economías. La globalización implica entonces la explosión de la complejidad y la incertidumbre.

Pese a los planteamientos que existen con relación a la crisis del Estado y la necesidad de su Existencia, lo que realmente se está transformando son las formas de gestión del estado que en los modelos actuales no le permiten dar respuestas rápidas y flexibles que favorezcan las nuevas relaciones existentes entre estado, instituciones y sociedad civil. Esto causa que si bien el estado mantiene la misma responsabilidad sobre ciertas competencias, debe entregar y delegar su realización al sector privado y la variable institucional. La desregulación, la apertura económica, la flexibilización laboral, la priva-

tización de empresas y servicios públicos, la descentralización y la integración regional, están redefiniendo el rol del Estado, replanteando el papel del mercado, la empresa privada, la regiones y los actores nacionales y supranacionales. Podemos entonces constatar que la dimensión y las formas de intervención estatales están sufriendo profundos cambios, que no varían las reglas fundamentales en que se basan los vínculos entre el Estado y la sociedad; lo que probablemente ha cambiado son los actores, sus estrategias y los resultados obtenidos de sus interacciones.

Las experiencias recientes de reforma del Estado tienden a enfatizar en la necesidad de **menos Estado**, más que de **mejor Estado**. En sus aspectos funcionales, las reformas descuidan lo relativo a la distribución del poder y del ingreso y ponen de relieve la aparente autonomía del ejecutivo en la adopción de decisiones sobre la reforma, sin tomar en cuenta su dependencia respecto a restricciones y condicionamientos tanto domésticos como de carácter internacional.

Estos énfasis coinciden con lo que se ha llamado la “etapa fácil” de la reforma estatal, caracterizada por la disminución del tamaño del Estado y de sus competencias. La etapa que aún no se ha iniciado es la “difícil”, es decir, lograr un Estado mejor (no solo más pequeño), tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de instituciones y programas que favorecen nuevos equilibrios en el plano de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando los cambios a introducir en las instancias territoriales, especialmente en lo que hace a la participación ciudadana efectiva. En este punto hay dos aspectos que requieren nuestra atención. El primero es la dificultad para distinguir donde termina la reforma económica y donde empieza la reforma estatal; y segundo, la relativa independencia del proceso de reforma del Estado respecto de la organización social y política preexistente y respecto de las exigencias de la crisis fiscal.

En el contexto nacional hay un gran adelanto con relación a la denominada “etapa fácil”, que sin embargo ha significado un reto para el gobierno del presidente Uribe Vélez. El proyecto “Modernización de la Administración Pública Nacional” contempló la fusión de ministerios y como consecuencia de esta la reducción de la planta ministerial y burocrática, la eliminación y/o reestructuración de los viejos “gigantes” de las empresas del estado como Telecom y ECOPETROL, y la disminución de varias estructuras estatales que hoy nos tienen en vísperas de votar por un referendo. No obstante, estos logros no significan sino la etapa rápida, de corto plazo y “fácil” que se requiere para tener un modelo estatal estable, eficiente, descentralizado, moderno y respondiendo con las necesidades y competencias que tiene definido en su agenda guber-

namental. Argentina pasó por un sendero similar en una época de riesgo económico y necesidad urgente de reforma y como resultado tuvo la crisis de 2001-2002 que hasta ahora esta encontrando su punto neutro para comenzar a trabajar, de la mano del nuevo gobierno. Esto evidencia que los pasos no se pueden tomar sin una debida planeación y con un funcionamiento homogéneo de las instituciones de estado.

Si nos sumamos a la lectura general según la cual es el tamaño del Estado la causa principal de los desajustes producidos en el financiamiento público, la asociación entre crisis fiscal y reforma del Estado resulta obvia: los programas de ajuste estructural aparecen como la respuesta racional para recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos. Sin embargo la historia nos muestra comportamientos sustancialmente diferentes: las crisis económicas han dado como resultado más y no menos Estado, como lo ilustran las políticas keynesianas adoptadas luego de la gran depresión. Además, muchas de las actuales experiencias sobre reforma del Estado se dan en el contexto de economías prósperas donde la crisis fiscal no parece ser el motor fundamental de la reforma, sino que la fuerza motora de tales procesos es la necesidad de inserción exitosa dentro del nuevo orden internacional impuesto por la globalización. En estos casos, la reforma del Estado aparece como un complemento indispensable a la transformación en el plano de la organización social y económica. Se trata de replantear el rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil.

Lo que los cambios en el papel del estado nos muestran es una reforma de la sociedad civil, o una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre estas dos esferas. A pesar de sus múltiples disfunciones, el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social. Quizás no se trata ni siquiera de un cambio de reglas sino de jugadores, estrategias y resultados del juego. La más visible de estas reglas tiene que ver con la división social del trabajo. Si algún fenómeno es evidenciable en éste proceso, es la radical transformación producida sobre la responsabilidad asumida por las entidades territoriales y por el sector privado en la prestación de servicios y en la provisión de bienes, de los que antes se ocupaba el Estado nacional. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen entre ambas instancias la gestión de lo público, los recursos de poder y los excedentes sociales. En Colombia el caso de la privatización del servicio de salud, la aparición de las ya conocidas EPS, IPS y seguros de salud prepagada son una evidencia real de la responsabilidad compartida del estado. Los espacios en donde la empresa privada genera rentabilidades adecuadas en la prestación del servicio, siguen siendo competencia del estado.

Partamos de la afirmación categórica de Oszlak: “el Estado es lo que hace”, es decir su naturaleza puede inferirse a través de sus acciones; Estas se ejecutan a través de su aparato institucional, cuya configuración y patrón de asignación de recursos le confieren una determinada identidad. La pregunta que se sigue de este planteamiento es: qué hace que el Estado haga lo que hace?. Esta pregunta evoca la razón de ser del Estado, puesto que ya no se trata solo de un problema de identidad, sino de la necesidad de su existencia y de su rol en la trama de las relaciones sociales. Creemos que este punto no admite discusión: hoy más que nunca el Estado es necesario como gran articulador de la sociedad, en tanto que define y construye los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada, a fin de configurar un cierto “orden” dentro de las circunstancias históricas en las que se vive.

El orden social mencionado depende básicamente de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra, así como de las posiciones adoptadas y los recursos movilizados por los diferentes actores, incluido el Estado, para resolverlos. Estos problemas y desafíos forman parte de la cambiante agenda del Estado nacional. La agenda estatal resulta entonces el espacio problemático de una sociedad construida a partir de la cuestiones no resueltas que afectan a uno o más sectores o a su totalidad, y que se constituyen entonces en el objeto de acción del Estado en un proceso que puede variar de la inmediatez al largo plazo, según el tipo de presión que estas cuestiones ejerzan sobre el aparato estatal. Las políticas adoptadas son tomas de posición de sus representantes e instituciones respecto a las diversas opciones de resolución a los problemas planteados.

El rol del Estado podría entonces concebirse como una expresión de esa agenda vigente, y su aparato institucional se orientaría a resolver esas cuestiones, poniendo en juego los distintos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar. La consigna actual frente a los temas de la agenda aparece entonces como la demostración de que el ajuste crea un horizonte de previsibilidad y sostenibilidad, la primera representada en la estabilidad de las instituciones estatales, y la segunda como la viabilidad y capacidad financiera y estructural, que llevarían a los agentes económicos a realizar avances en el proceso productivo. En consecuencia, la agenda de cuestiones socialmente problemáticas ha evolucionado desde el “de que debe ocuparse el Estado” hacia la perspectiva de “quien decide de qué hay que ocuparse” y “cuánto le cuesta a quién”. En este punto es imposible olvidar los impactos que la globalización tiene sobre estos dos aspectos, en tanto que el proceso tiene incidencias sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

Ejemplos tangibles de ausencia de previsibilidad y sostenibilidad son la mayoría de los estados del África subsahariana, y en Latinoamérica la reciente crisis Argentina. El Estado argentino, después de la presidencia de De la Rúa, se volvió no sostenible a causa de la paridad cambiaria impuesta por el gobierno de Menem, en un modelo económico en el que se consumía más de lo que producía, y en donde el rápido endeudamiento ( en la década del 90 se duplicó de 67 mil millones de dólares a 140 mil millones ) generó una masiva fuga de capitales que trajo como consecuencia un crecimiento descontrolado de la tasa de interés, un aumento de precios, y un incremento de medidas fiscales que no hicieron sino asfixiar a la sociedad, llevando al país a la crisis que todos conocemos. El Estado argentino dejó de ser sostenible, e incluso previsible por la caótica situación. Los resultados aun están por definirse.

La legitimidad del Estado, fuente de un poder que en última instancia deriva de la sociedad, depende en buena medida de la magnitud y calidad de los bienes y servicios que preste. Sin embargo en el plano meramente funcional la legitimidad del papel del Estado a sido sometida a un duro cuestionamiento. La frontera que separa los dominios funcionales del Estado y la sociedad se han desplazado, achicando los ámbitos donde la intervención estatal es aceptada. La división del trabajo entre una y otra esfera fija hoy límites mucho más estrechos a lo que el Estado puede y debe hacer. El discurso conservador justifica este tratado de límites diciendo que la sociedad debe recuperar la iniciativa frente a la acción estatal parasitaria e ineficiente, asumiendo o reasumiendo tareas que en su momento correspondieron a la competencia del Estado. En esta perspectiva los alcances de la relación Estado – sociedad se reducen a fijar nuevas reglas de juego entre ambos a partir de un análisis acerca de la eficacia y la eficiencia relativas de uno u otra en la gestión social. El problema radica en que los verdaderos derechos no están siendo asumidos por los ciudadanos en general, sino por los empresarios privados en particular, que lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública, tienden a crear “Estados privados” a propósito de los procesos de privatización de las empresas estatales.

Es evidente entonces que la decisión de minimizar el Estado se corresponde con las exigencias técnicas de la crisis fiscal, sino además con una nueva correlación de fuerzas que se ha establecido entre los grupos económicos y los representantes estatales, en el marco de una creciente globalización de las relaciones políticas y económicas. Esto no resuelve la crisis fiscal en tanto que una menor intervención significa una menor participación en el excedente socialmente producido, para mantener el funcionamiento del aparato estatal, y para cumplir con la función

redistributiva a la que ha renunciado de antemano al correr los límites de la intervención del Estado a favor de los intereses privados y de la nueva correlación de fuerzas que esto produce.

Una menor presencia del Estado en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tendería a debilitar más aún su posición de poder frente a los sectores económicos dominantes en la sociedad. El cuadro descrito resulta más complejo habida cuenta que este conjunto de relaciones se ve crecientemente condicionado por los procesos de globalización, integración económica e internacionalización del Estado. Tanto el poder para definir las cuestiones que integran la agenda estatal, los esquemas adoptados para gestionarla y las posibilidades de obtener y asignar recursos necesarios para resolver los problemas que la integran, se haya fuertemente influenciado por decisiones y acciones adoptadas por múltiples actores supranacionales. Estos pueden ser gobiernos extranjeros, medios de comunicación, organismos financieros externos, inversores, instancias regionales o mundiales que hacen compatibles las políticas económicas, de cooperación, defensa, etc., con los parámetros definidos por los actores centrales.

Este desplazamiento institucional tiene como contraprestación una transferencia de los mecanismos de control social sobre la burocracia y las estructuras políticas a las fuerzas del mercado, menos transparentes y responsables. Al aumentar el peso económico y político de ciertos actores en detrimento de otros, estas formas de privatización tienden a producir desplazamientos de poder.

Bresser Pereira (1995) distingue los diferentes roles que le corresponden al Estado Nacional y a otros actores sociales en la gestión pública. A su juicio la regulación e intervención estatal siguen siendo necesarias en las áreas de educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico e infraestructura, planteando que tales intervenciones no deben quedarse solo en el objetivo de compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino principalmente capacitar a los agentes económicos para competir a nivel mundial.

En su nuevo rol de regulador, el Estado debe tender a corregir las imperfecciones del mercado o a suplir su inexistencia, tratando de crear condiciones lo más semejantes posibles a las del mercado para facilitar la operación de las empresas, proteger e informar a los consumidores, reglamentar las tarifas y la calidad de los servicios. La regulación debe emitir las señales e incentivos apropiados que promuevan una eficiente asignación de recursos. Una adecuada regulación restringe al mínimo la discrecionalidad, particularmente en cuanto a la fijación de precios y establece mecanismos para la flexibilidad y eficacia de las normas. El

papel indelegable del sector público es supervisar la operación del sistema regulatorio. Para lograrlo es necesario un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del aparato regulador (Lahera, 1.994).

La pregunta acerca “de qué debe ocuparse el Estado Nacional?” puede plantearse como “bajo qué modalidad debe hacer aquello que le corresponde hacer”. Esta es la preocupación principal de los nuevos reformadores estatales, que exploran nuevas formas de gestión pública a través de mecanismos de outsourcing o tercerización, parthers o empresas conjuntas con el sector privado, construcción de empresas públicas testigo,<sup>30</sup> etc. De igual manera, se postula la necesidad de incorporar al management público, concepciones y técnicas propias de la organización y funcionamiento de la gran empresa privada.

El alcance efectivo de estas nuevas reformas hacia adentro del aparato estatal se encuentra en gran medida pendiente. La reestructuración efectiva de las instituciones burocráticas, la superación de las disfunciones en la función de producción del Estado, la profesionalización del sector público, la desburocratización de procesos, normas y procedimientos, la capacitación sistemática del personal, la introducción de tecnologías que aumenten la eficacia de la gestión, han tenido hasta la fecha tímidos avances. Estos son los grandes temas que debe abocar actualmente la reforma del Estado y que requieren de una gran dosis de imaginación, recursos y voluntad política para su puesta en marcha.

### 3.2 Los desarrollos del proceso de Reforma del Estado

El ultimo informe de gestión entregado por el Departamento Nacional de Planeación, organismo que lidera el proceso de reforma del Estado, reporta un ahorro fiscal de \$233.350 millones. Según el balance, el número de puestos de trabajo suprimidos es de 8.468, de los cuales 3.865 corresponden a funcionarios desvinculados, 1.001 por el programa de jubilación anticipada, y 3.602 a otros cargos provistos, vacantes con apropiación presupuestal y prestación de servicios.

Los ahorros planteados son el fruto de la fusión del INCORA, el INAT, el IMPA y el DRI, hecha en el marco de la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, que tiene por objeto brindar asesoría técnica y financiera al campesino a fin de promover el crecimiento de la producción agrícola del país.



El proceso de reestructuración de plantas de personal de funcionarios públicos tiene como meta la supresión de 40.000 puestos de trabajo, 30 mil de ellos por jubilación dentro de los próximos 4 años, y 10 mil por supresión de vacantes.

Dentro de la reforma se han fusionado 7 ministerios. Además se escindió a la empresa nacional de petróleos, ECOPETROL y se liquidó a la Empresa Nacional de Comunicaciones Telecom. Esta reforma generó la supresión de 6 mil cargos adicionales a los ya reportados por Planeación Nacional.

La reforma no sólo ha estado dirigida a la reducción del tamaño del Estado. Mediante la directiva presidencial No. 10 fue establecido el programa de renovación de la administración pública hacia un Estado Comunitario. La directiva presidencial establece que “La construcción del estado comunitario requiere la reforma de la administración pública, y este es un compromiso prioritario del gobierno en su conjunto. Por lo tanto, se convoca a todos los servidores del Estado a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos propuestos”.

En desarrollo de la directiva presidencial mencionada, el Departamento Administrativo de la Función Pública formuló el programa de mejoramiento de la gestión pública, concentrando sus esfuerzos en la recuperación de la legitimidad a través de la lucha contra la corrupción. La estrategia busca transformar a la administración pública en un sistema eficaz y eficiente que responda, de manera efectiva, a las demandas del ciudadano y maneje lo público con responsabilidad.

Dentro de la reforma del sistema administrativo se plantean varios componentes:

Una gestión del talento humano estatal “orientada a dotar de la administración de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio y comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función pública, mediante unas estrategias y unos parámetros que garanticen que el ingreso, la permanencia y el asenso de los servidores públicos estén fundamentados en el mérito, la capacitación y el desarrollo de competencias, dentro del contexto de una gestión al servicio de la comunidad”.

La afirmación planteada contrasta con una realidad donde mas de 40 mil servidores públicos se encuentran en provisionalidad, toda vez que la carrera administrativa se encuentra congelada en cuanto al sistema de ingreso y celebración de concursos se refiere. De la misma manera, los cuestionamientos sobre los nombramientos “por mérito” en las empresas e instituciones del Estado en el nivel territorial han sido de conocimiento público. Podemos también señalar como los recursos para formación continuada y para capacitación de funcionarios han sido drásticamente recortados durante la presente vigencia. Sin el cumplimiento de los as-

pectos enunciados, mal podría afirmar el gobierno que está dando cumplimiento a lo estipulado en el plan de gestión.

El segundo componente del sistema de gestión es el que corresponde a la profundización de la descentralización administrativa, que pretende elevar la eficiencia de las organizaciones para el cumplimiento de sus objetivos, mediante el traslado de competencias y funciones de la administración a personas públicas, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo la orientación, supervisión y control de las autoridades estatales. La estrategia busca descongestionar los niveles superiores descargándolos de funciones operativas, para que se concentren en asuntos estratégicos, lo que permite mayor rapidez y flexibilidad en la toma de decisiones por la cercanía a los problemas.

Frente a esta estrategia los avances tampoco han sido significativos. El sector central de la administración sigue concentrando porciones crecientes de la actividad administrativa, sobretodo en los temas estructurales para el mejoramiento de la gestión pública. Además, las funciones entregadas en otros ámbitos de gobierno no han estado acompañadas de recursos financieros suficientes que permitan hacer frente al cúmulo de responsabilidades trasladadas desde el nivel central.

La tercera estrategia del plan busca democratizar y moralizar a la administración pública, mediante la adopción de mecanismos de planeación participativa, rendición de cuentas, consulta, y atención oportuna de quejas y reclamos. En este aspectos se presentan mejorías en el ámbito central del gobierno, donde el proceso de rendición de cuentas y consulta con actores se está llevando a cabo a través de los consejos comunitarios. Estos esfuerzos no hacen ecos en el nivel territorial, donde tales mecanismos continúan siendo “juramentos a la bandera” sin aplicación efectiva por parte de los gobiernos departamentales y municipales.

La cuarta estrategia contempla los rediseños en la estructura, y está orientada al desarrollo de formas estructurales y organizativas flexibles, que permitan incorporar practicas gerenciales dirigidas al mejoramiento continuo, al fortalecimiento de relaciones con la ciudadanía y a mejorar la cultura y el clima organizacional. Infortunadamente estos procesos solo han llegado a re-acomodamientos de las estructuras internas, a reducciones de las plantas de personal y a la construcción de manuales de funciones y requisitos mínimos. En esta estrategia no se han tenido en cuenta las políticas sectoriales, ni los sistemas de coordinación intersectorial, como tampoco el mejoramiento de los instrumentos que conducen a incrementos de la productividad laboral y de gestión de resultados.

Todo lo anterior nos muestra cómo el Estado colombiano ha hecho bien la tarea “fácil” dentro de los procesos de reforma del Estado, correspondiente a la supresión y fusión de entidades públicas, así como la reducción de plantas de personal. Queda pendiente la parte “difícil” de los procesos de reforma para construir un mejor estado, que se relaciona con las dinámicas formuladas en la directiva presidencial No. 10 cuya implementación esta por evaluarse.

### 3.3 América Latina y la globalización de la cultura

Los retos a los que se enfrenta al continente latinoamericano, aunque se encuentran estrechamente relacionados con los procesos de integración económica-política, vienen de mucho tiempo atrás desde la expansión de la cultura occidental liderada por los Estados Unidos como gran legado de la post Segunda Guerra Mundial. Así las cosas, se cumple la teoría según la cual la globalización no es un fenómeno postguerra fría, hija directa de la tecnología, la comunicación mundial en tiempo real y el Internet, sino por el contrario es el nombre de un fenómeno que quizás podría tener sus raíces desde la paz de Westfallia y la configuración del concepto de Estado, momento en el que precariamente pero de forma constante se fue configurando una exportación real y definitiva de una cultura del mas fuerte, para ser consecuente con el modelo de análisis biólogo.

Sin embargo, hay varias formas de analizar esta influencia cultural hasta ciertos términos dentro de los cuales pasó de ser una invasión cultural para ser una tradición transformada de la mejor manera con los estilos y tradiciones propios de cada región. Viéndolo desde la lupa de Edgar Morin y su sistema sostenible, no se trata de un cambio de pensamiento. Para los latinoamericanos el hecho de su occidentalización, sino por el contrario, un proceso de modernización (sin afirmar que la cultura occidental sea el futuro) tomando ciertos patrones homogéneos para sí. Por esto es un error decir que los mecanismos de comunicaciones, aspectos de la sociedad de consumo y otras connotaciones atribuidas a la cultura americana significan una pérdida de identidad. Es por el contrario un efecto de la globalización sostenible, un ejercicio de adoptar ciertas cosas con la facilidad de identificación internacional que hay hoy en día, fusionada con otras formas tradicionales, tan arraigadas que incluso dentro de un mismo círculo fronterizo de Estado se encuentran varias. Ejemplos de estas son los regionalismos presentes en cada Estado en un hemisferio tan rico en tradiciones y cultura, como el latinoamericano

De otro lado, analizando la cultura no como un fenómeno de tradicionalismo, sino desde la estructura de la sociedad en sus esque-

mas institucionales y organizacionales, la influencia de la globalización plantea serios retos para el panorama latinoamericano. Desde el marco de ALCA y de la proliferación de organismos internacionales que evidencian la necesidad de negociar en bloque, para Latinoamérica representa mas que una opción una necesidad urgente, teniendo en cuenta que el sistema internacional se debate entre el bloque de Estados Unidos y el cada vez mas fuerte bloque Unión Europea próximo a aumentar miembros a 25.

Lo que los Estados latinoamericanos deben aprender del fenómeno de la globalización es una modernización del Estado que tenga la capacidad necesaria para descentralizar los procesos, pero al mismo tiempo la fortaleza para negociar acuerdos bilaterales eficaces bajo una doctrina gana-gana que permita abrir los espacios para generar desarrollo desde sus mas puros instrumentos políticos, y en adelante desde sus organizaciones tanto privadas como públicas. Se deben ampliar las opciones desde la inversión ecológica, desde el capital, estructura y la academia, aplicando políticas homogéneas y de choque, coordinadas de manera regional en pro de resultados claros. La transferencia de tecnología se debe tomar como un objetivo no únicamente del centro del aparato gubernamental sino desde su organización territorial en sus dimensiones privada y publica, incentivando la cooperación una vez mas.

Por último, se debe propender por una evolución de la Educación y de los valores tradicionales culturales como un mismo todo, objeto de una inversión mas amplia en los esfuerzos para el desarrollo. No hay que olvidar que desde el análisis de Boisier no basta sólo con lograr un capital económico, reconocido por todas las instituciones, y un capital social, reconocido por los estudios del Banco Mundial, sino que como bastión de ese esfuerzo, incentivar capital sinérgico interrelacionado con los aspectos mencionados anteriormente, analizados desde estamentos mesa de la territorialidad y las organizaciones, y proyectado hacia el Estado y su desarrollo internacional.

Un proceso de globalización sostenible no solamente debe tener en cuenta los principios de la integración a los mercados mundiales sino también y sobretodo, la diversidad de valores, el patrimonio cultural y las tradiciones populares de nuestras sociedades. La globalización sostenible no es de una sola vía, no es solamente el comercio desde el mundo desarrollado hacia el menos desarrollado, no es la imposición de los valores occidentales o de los patrones de consumo hacia el resto del planeta. Al relacionar identidad con globalización no podemos caer en la trampa de confundir occidentalización con modernización o conside-

rar la modernidad como algo opuesto a la tradición. Recuperar el valor de todas las culturas nacionales y rescatar el rol que juega dentro de ellas la tradición es una manera de empezar a conseguir que la globalización sea verdaderamente global, esto es, para todos. América Latina no es la excepción.

### 3.4 Colombia entre la globalización y los retos internos

La Sociedad colombiana afronta una grave crisis no solo económica, sino política e institucional que la ha llevado a un creciente cuestionamiento sobre su capacidad real de ser un actor preponderante en el sistema internacional. En esta situación, el país debe enfrentar el reto de construir una sociedad moderna y democrática que promueva así condiciones para su inserción creativa en el sistema internacional.

El crecimiento relativamente estable de la economía, no se ha visto reflejado en una mejor distribución del ingreso entre los colombianos. Los indicadores de pobreza han crecido en los últimos años. Esto se explica por varias razones: una cultura adversa a la inversión y la acumulación del capital, más proclive al consumo y al uso de los excedentes como capital especulativo; una estructura productiva poco funcional al desarrollo económico que ha sufrido un proceso de desindustrialización y de terciarización pasivo y no productivo, ligado más a los servicios financieros y servicios del gobierno, que no incorporan ni desarrollan tecnología, ni aportan posibilidades de modernización del sistema productivo e institucional.

La agricultura ha enfrentado los siguientes problemas:

- A. La presencia del conflicto interno armado que causa el abandono masivo de los campos y reduce la capacidad de crecimiento y acumulación de la economía, expulsando población rural hacia lo urbano, sin que este sector desarrolle estrategias necesarias para incorporar activamente a esa mano de obra excedentaria.
- B. La acumulación de tierras con fines especulativos originadas en las compras de tierras con dineros del narcotráfico, que muestran que del total de la tierra explotable solo el 30% esta siendo usada para la actividad productiva agrícola y agroindustrial e incrementa la pobreza del campesinado.
- C. La elevada concentración de la tierra y de la productividad agraria que produce las diversas modalidades de violencia, el marginamiento y la falta de acceso a los servicios básicos, la ausencia del Estado, la

preeminencia de los intereses particulares, y la pérdida de legitimidad del régimen político tradicional.

Todo esto desincentiva la inversión, la modernización y el mejoramiento de la productividad, empujando al abandono de las tierras por parte de sus propietarios legales, reduciendo el área cultivable y vinculando de la actividad rural a los cultivos ilegales, cada vez más expandidos en las zonas rurales; el caso del desplazamiento forzado ilustra muy bien el movimiento que se trata de caracterizar. Como agravante de lo anterior, el proceso de apertura económica indiscriminada, la elevada tasa de interés y la insuficiencia crediticia agudiza la problemática social, política y económica del sector agropecuario.

Por su parte, el sector productivo sigue funcionando alrededor de la explotación de recursos naturales no renovables, esto ha facilitado la manutención de las tasas de crecimiento, pero no permite modernizar, incorporar y reproducir el sistema productivo del país. Nuestro aparato productivo es poco competente, lo que se observa en la poca capacidad para aprovechar el acceso preferencial del que goza Colombia en mercados de los Estados Unidos y de Europa.

Finalmente, se suma la situación del Área del Libre Comercio de las Américas ALCA en donde las ventajas respecto a las negociaciones han sido prácticamente nulas:

1. Las negociaciones se hacen por intermedio de la Comunidad Andina de Naciones,
2. La necesidad primordial de erradicar los subsidios al agro por parte de Estados Unidos ha sido imposible de lograr, y
3. El hecho de tener economías homogéneas en materia de producción, que los obligaría a competir en el evento en que se aprobara el ALCA.

Por último Colombia no ha adelantado negociaciones bilaterales con Estados Unidos, como ha llevado a cabo Chile y México, lo cual disminuye sus capacidades de lograr buenos acuerdos, con el agravante de la fuerte presión de parte de MERCOSUR por detener el proceso de negociación del ALCA y consolidar un SAFTA que, mas que improbable es poco productivo.

El panorama trazado nos muestra la necesidad de instaurar una nueva concepción del desarrollo y un cambio en la cultura económica, sobretodo en lo que hace al comportamiento donde prima el interés particular que hace parecer normal el enriquecimiento ilícito, el aprovechamiento de los

bienes colectivos públicos a favor de los intereses individuales, el clientelismo y la capacidad de defraudar al Estado y a los asociados. Todo esto viene a conformarse como un capital social local errado del que llegamos a sentirnos orgullosos y que se ha convertido en los últimos años como un producto de exportaciones que estamos en mora de corregir.

Desde el punto de vista macroeconómico la estabilidad se transforma en una condición necesaria pero no suficiente; en tanto que, por ella misma no garantiza la capacidad de crecer, para lo cual se requiere de parámetros de acumulación, tecnificación y aumento de la competitividad acordes a las condiciones actuales impuestas por la globalización. Quiénes son los responsables del diseño de un modelo de desarrollo como el que requiere el país?. En el mundo actual no es el Estado el único responsable del diseño, aplicación, implementación, verificación y control de los programas de desarrollo; se trata de una nueva relación público – privada que debe crearse e institucionalizarse para poder ejercer una acción que posibilite una inserción productiva del país en el escenario internacional. La instancia a construir es la mesoeconómica, que no puede ser configurada solamente por el gobierno ni por las firmas privadas, ni por instituciones intermediarias. Se requiere por tanto de una creciente coordinación e interdependencia de los actores. Esto no despoja al Estado de su carácter de Megainstitución, ni le exime de la responsabilidad de velar por el interés general, de proteger los derechos de propiedad en un régimen de mercado, de garantizar las normas y reglas que permiten el proceso de intercambio, atenuando el clima de incertidumbre y reduciendo los costos de transacción en el sistema.

La nueva relación planteada entre el Estado y los particulares requiere de crecientes niveles de capacitación técnica para los agentes públicos y privados, dotando a los primeros de mayores niveles de flexibilidad en el uso de las atribuciones que el poder les confiere, y a los segundos de una comprensión de las formas de acción gubernamental que actualmente funcionan como dos universos intocables. Tal vez de aquí pueda derivarse una organización social más efectiva entre agentes, gobiernos y entidades. De esta manera, el Estado y los actores sociales deben crear ventajas locacionales en los niveles nacional, regional y local. A su vez debe, configurar una infraestructura material competitiva en cuanto a sistemas de transporte, comunicaciones y energía; y por último debe, formular de una serie de políticas sectoriales sobretudo en educación, investigación, tecnología y desarrollo, en el marco de esquema regulatorio que contribuya a la generación de ventajas competitivas (Esser 1995).

En el caso colombiano hablamos de 7 puntos básicos a desarrollar bajo la teoría mesoeconomía:

**1. El financiamiento**

Entendido como la capacidad del sistema económico de proveer servicios no sólo al crédito de consumo sino de ofrecer opciones de financiamiento de inversión con plazos acordes al desarrollo de los paquetes productivos. El sector financiero colombiano sigue siendo oligopólico y de poca profundidad, esto ha favorecido la segmentación del mercado y el financiamiento creciente del consumo pero no de la inversión productiva. En un marco financiero como este es difícil pensar en una modernización del aparato productivo, en tanto que las inversiones que se requieren son de larga maduración y, por tanto, no pueden ser financiados con recursos de corto plazo. Lo anterior se agrava si observamos que el sistema económico no tiene niveles de ahorro y acumulación suficientes para poder generar internamente los recursos necesarios para la inversión que requieren las empresas.

**2. La vinculación del capital extranjero**

La inversión extranjera directa no solo provee capital, sino que incorpora tecnología, asociación y vinculación al exterior a través de redes de comercialización, lo que lo convierte en un recurso necesario para la modernización productiva del país.

**3. La educación y la capacitación del recurso humano**

Es necesario disponer de capital humano debidamente capacitado para producir eficientemente. La educación en el país se encuentra concentrada en la educación básica, lo que lleva en el marco de una creciente competencia, a una falencia estructural de capital humano que impide aprovechar las oportunidades para el crecimiento y la modernización.

**4. Infraestructura para producir eficientemente**

A pesar de la globalización la localización geográfica de la producción se vuelve cada vez más importante, dada la necesidad de reducir costos en todas las etapas de la producción, distribución y comercialización de los bienes. Así las cosas, el acceso a transporte aumenta la competitividad de la producción. En Colombia esta infraestructura debe ser competitiva. Los ejes de comunicación se encuentran contruidos de forma paralela y de otro lado hay un retardo significativo en la construcción de una malla que responda al sistema de transporte multimodal.



## 5. **La tributación**

Es necesario garantizar la estabilidad del régimen impositivo y propender por su simplificación, de tal manera que se cree un esquema legible para los inversionistas. Se requiere de un esfuerzo tributario suficiente, sobre una base impositiva cierta, sin tantas exenciones y deducciones que solo llevan a niveles crecientes de corrupción, elusión y evasión de las responsabilidades tributarias.

## 6. **La competitividad**

La competitividad que se busca es aquella que crea una interacción entre los actores para mejorar el comportamiento de los diferentes niveles del sistema, movilizand o la creatividad. En este esquema, la competitividad abarca varias instancias desde la empresarial con la disminución de costos y el manejo de economías de escala hasta la estructural que crea condiciones adecuadas para el desarrollo y modernización de las actividades productivas.

## 7. **La nueva relación público – privado en la esfera productiva**

La relación deseable es la de coordinación entre el Estado y los particulares que potencializa las capacidades reales de acción de los agentes y el desarrollo de otras nuevas que favorezcan mayores niveles de eficiencia productiva y propicien ventajas competitivas a nivel sistémico. La coordinación implica un proceso permanente de consulta entre los intereses individuales de los actores, de identificación y conciliación entre los intereses privados, así como privados – públicos, donde van adquiriendo un papel protagónico los agentes privados, los empresarios, los profesionales, los trabajadores y las agremiaciones. En este marco, el sector público debe abandonar su rol de procesador de los intereses privados y de legitimador del statu quo, adquiriendo un papel de actor adicional que busca la coordinación entre actores. Básicamente, propendemos por una gobernabilidad productiva basada en una permanente rendición de cuentas, tomando el estado un rol de promotor, generador y catalizador de condiciones adecuadas a una nueva relación con las organizaciones sociales que aumenten la competitividad.

En todos los puntos que hemos señalado el rol del Estado es preponderante. No hay duda que el proceso de globalización no pone en entredicho la necesidad del Estado, sino que cuestiona sus actuales formas de acción. Así las cosas, lo que se encuentra en crisis no es el Estado mismo sino la manera como este responde a las necesidades

crecientes de la sociedad. La globalización tal como la hemos planteado requiere de una participación creciente del Estado en todos los ámbitos de la vida social. La progresiva integración agudiza los riesgos externos y aumenta las demandas por programas gubernamentales que atenúen las dificultades surgidas para los grupos menos movibles y más vulnerables a la competencia externa. Ante la progresiva socialización a nivel cada vez más global de ciertos problemas, se producen mayores exigencias a los Estados nacionales como instancia política legítima y responsable, a las que de manera frecuente no puede darles respuesta de manera unilateral y aislada, sino en estrecha coordinación con otros Estados, hasta que se creen nuevas capacidades de acción en otras instancias más internacionalizadas. Esto conduce a crear problemas de gobernabilidad a nivel nacional – internacional y reproduce presiones para el surgimiento de formas e instancias de internacionalización de la sociedad civil.

En este contexto, el papel del Estado consiste no solo en la interiorización, sino en la intermediación de la competencia capitalista internacional, para garantizar el cumplimiento en el terreno local de los compromisos adquiridos en el Sistema Internacional. El Estado debe funcionar bajo una lógica social y política y con la racionalidad económica del régimen capitalista de competencia abierta, propendiendo por la eficacia y la sustentabilidad del nuevo modelo de desarrollo. Esto crea una posición competitiva a nivel internacional y establece relaciones creativas con otros países a nivel regional – multilateral, en un esquema que permite atender las necesidades primordiales de amplios sectores de la población dentro de su obligación de velar por el interés general y bajo un rol eminentemente social. De esta manera, el Estado debe erigirse como una institución social legítima, representativa, sólida, eficaz y funcional en la nueva lógica económica sujeta a un escrutinio social permanente.

## 4. Globalización y Conflicto

En este contexto internacional, la sociedad colombiana se encuentra en un proceso de deslegitimación institucional y de privatización de lo público, en medio de una situación de guerra interna que enfrenta progresivamente a cada vez más amplios sectores de la sociedad. En la medida que el conflicto interno se convierta en un problema de índole regional, mayor será la ingerencia de los Estados y organismos internacionales con la consecuente pérdida de autonomía del país.

Algunos de los frentes de guerra en Colombia son:

- a. La ausencia del Estado en los espacios regionales y locales no solo en términos de seguridad y justicia, sino en inversión social, en creación de condiciones aptas para el proceso productivo y en la efectividad para resolver conflictos;
- b. La corrupción y la cultura del interés particular que trascienden y bloquean las lógicas capitalistas acordes a los nuevos modelos de desarrollo y al régimen de mercado;
- c. El conflicto armado con orígenes ideológicos, en el que progresivamente han ganado espacios los intereses económicos como medio para expandir el dominio territorial; y
- d. El negocio del narcotráfico que aprovechando la situación de guerra, permea todas las esferas sociales a través de su poder de imposición por medios violentos y por la corrupción.
- e. El Modelo de Desarrollo, que no irradia los beneficios del mismo a las mayorías nacionales, privilegiando la destinación de los recursos a los sectores tradicionales de la producción, dejando por fuera grupos de población y territorios sin atención de la inversión estatal.
- f. El conflicto agrario, basado en la concentración sobre la propiedad de la tierra y su uso improductivo, dedicado mas a fines de especulación que a la producción.
- g. El conflicto obrero - patronal, en la búsqueda de las mejores condiciones de vida y del mejoramiento de las condiciones salariales ni laborales.
- h. El conflicto entre la sociedad y el Estado, por la garantía de los derechos fundamentales y por la presencia estatal a través de la inversión social.

Por consiguiente, la guerra en Colombia ha adquirido un carácter muy peculiar que es el de una guerra económica e ideológica, que va en contra de los principios de la agenda hemisférica e internacional, lo cual la pone en un esquema de guerra internacionalizada.

En la medida que los grupos legales pierdan con la situación de conflicto que pone al país en un Estado de inestabilidad y riesgo, los ilegales ganan gracias a alianzas entre ellos para el desarrollo de sus actividades. Resulta claro que el proceso de financiación de la construcción de sociedad y asentamiento de la paz debe apoyarse no solamente en los recursos públicos dada la responsabilidad indudable del Estado, sino también en los agentes beneficiarios con la terminación del conflicto. Además, participan los países que tienen una corresponsabilidad en el negocio de tráfico de estupefacientes. La anterior reflexión invoca una decidida participación de los actores inter-

nacionales, bajo los principios de reciprocidad y corresponsabilidad público – privado, nacional – internacional.

Esta situación generalizada de conflicto nos remite a la problemática existente entre los niveles nacional, regional y local, dado que el carácter desigual y contradictorio de la globalización, puede contribuir a profundizar los ya serios fraccionamientos en las estructuras sociales y económicas no solo a nivel nacional, sino regional y local con los consecuentes riesgos sobre la integridad nacional ante la eventual disolución del territorio. Los reclamos territoriales de la FARC en un posible proceso de paz son bastante ilustrativos de la situación que se refiere.

En Colombia se consolidan proyectos regionalistas relativamente autónomos que no se encuentren articulados dentro de un plan de construcción de sociedad, legítimo e imperante a nivel de toda la nación, pueden conducir al resquebrajamiento de la unidad nacional y a una situación de guerra generalizada en zonas del país dominadas por grupos ilegales que se benefician con el aislamiento político y estratégico de tales territorios. El país requiere de profundas transformaciones en su institucionalidad y en la estructura organizativa del Estado que garanticen un ambiente propicio para el desarrollo de reformas sociales integrales, que conduzcan a la paz y al desarrollo como una sociedad moderna regida por una democracia política y social. Esta reformas solo pueden surgir del consenso de la sociedad, a partir de la activa participación de los diversos estratos en el proceso de diseño, financiación, implementación, administración y supervisión de un nuevo contrato social para la convivencia. Aquí reside la necesidad de desarrollar nuevos sistemas asociativos público – privado para la competitividad del sistema económico colombiano en la búsqueda de una sociedad moderna y democrática en las esferas social y política.

### Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2003*, Washington, Naciones Unidas, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Desigualdades y asimetrías en el orden global*, Santiago de Chile, 2002.
- \_\_\_\_\_, *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2002.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, *Dinámicas socioeconómicas del espacio colombiano*, Manizales, 1999.
- DEPARTAMENTO DE PLANEACION NACIONAL, *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*, Bogotá, 2003.

GARAY, Luis Jorge, *Globalización y crisis. Hegemonía y responsabilidad*, Bogotá, Tercer Mundo, 1999.

GARCIA, Picazo, *Las relaciones internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*, Madrid, UNER, 1998.

KEOHANE, Robert y NIE, Joseph, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

MORÍN, Edgar, “Ética y globalización”, Conferencia, Madrid, 2003.

NOISIER, Sergio, *El vuelo de una cometa*, Santiago de Chile, ILPES, 2002.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, “Exámenes de las políticas comerciales”, en: *Resumen del Informe de la Secretaría y del Gobierno*, Ginebra, 1996.